

**Jarosław TESKA<sup>1</sup>**

## **PRAWDOPODOBNE KONSEKWENCJE DYREKTYWY OBRONNEJ DLA KRAJOWEGO RYNKU WYROBÓW OBRONNYCH**

### **STRESZCZENIE**

*Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa<sup>2</sup> jest konsekwencją nowej orientacji Unii Europejskiej na współczesne rodzaje zagrożeń. Zgodnie z art. 72 ust. 1 Dyrektywy 81 jej zapisy powinny być inkorporowane do prawa krajowego najpóźniej do 21 sierpnia 2011 r. Uwzględniając wewnętrzne i międzynarodowe uwarunkowania, militarne, polityczne i gospodarcze w niniejszym opracowaniu podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie o prawdopodobny zakres implementacji zapisów Dyrektywy obronnej oraz prawdopodobne skutki dla krajowego przemysłu obronnego oraz innych dziedzin gospodarki, których wyroby mogą być wykorzystywane do utrzymywania założonego stanu bezpieczeństwa.*

Słowa kluczowe: prawo zamówień publicznych, zakupy uzbrojenia, wydatki sektora publicznego.

### **WSTĘP**

Wewnętrzne prawo krajowe dokonuje różnego traktowania nabywania przez podmioty sektora finansów publicznych wyrobów powszechnie dostępnych od nabywania wyrobów jakie znajdują się na liście Rady Ministrów uznawanych za strategiczne dla bezpieczeństwa i obronności państwa<sup>3</sup>. Odbywa się to w wyniku traktatowego uregulowania obszaru

---

<sup>1</sup> Jarosław TESKA, kmdr dr, Wydział Dowodzenia i Operacji Morskich, Akademia Marynarki Wojennej, Wydział Dowodzenia i Operacji Morskich.

<sup>2</sup> Dalej zamiennie Dyrektywa 81 lub Dyrektywa obronna

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2004 r. w sprawie wprowadzenia zakazu i ograniczenia obrotu towarami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa (Dz.U. Nr 255 poz. 2557 oraz Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 29 października 2007 r. w sprawie wykazu uzbrojenia (Dz.U. nr 208, poz. 1505))

bezpieczeństwa państwa, które zgodnie z art. 296 Traktatu Stowarzyszeniowego pozostaje w wyłącznej i suwerennej supremacji każdego państwa indywidualnie. Dlatego też wspomniane dwa obszary regulowane są przez ustawę Prawo zamówień publicznych<sup>4</sup> bądź decyzję Ministra Obrony Narodowej w sprawie zasad i trybu zawierania w resorcie obrony narodowej umów, których przedmiotem jest uzbrojenie lub sprzęt wojskowy<sup>5</sup>. Prawo zamówień publicznych stanowi wręcz zamknięty akta prawny pod względem szczególnego i szczegółowego określania podmiotów, przedmiotów jak i sposobów nabywania dóbr, usług budowlanych finansowanych zasadniczo z budżetu państwa. Szczegółność Decyzji 291 wynika natomiast z powodu określania podmiotów jak i sposobów pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Należy jednak zaznaczyć, że Decyzja 291 bardzo ściśle odwołuje się do Kodeksu cywilnego, ale nierzadko przedkłada swobodę kształtowania treści umów nad bezwzględne stosowania zasady konkurencyjności – jak to jest w przypadku Pzp. Najprawdopodobniej uzasadnieniem dla takiego kształtu tej regulacji była możliwość oddziaływania na proces pozyskiwania uzbrojenia i sprzętu technicznego aby uwzględnić prócz kryteriów handlowych także kryteria z obszaru polityki bezpieczeństwa, polityki gospodarczej czy też polityki społecznej.

## **DYREKTYWA OBRONNA**

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE<sup>6</sup> stwierdza, że kształtowanie

---

<sup>4</sup> Ustawa Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. nr 233 poz. 1655 z późn. zm.) – dalej w treści Pzp

<sup>5</sup> Decyzja nr 291/MON Minister Obrony Narodowej z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie zasad i trybu zawierania w resorcie obrony narodowej umów, których przedmiotem jest uzbrojenie lub sprzęt wojskowy (Dz. U. MON z 2006 r. nr 14 poz.179) – dalej w treści Decyzja 291  
Uzbrojenie i sprzęt wojskowy (UiSW) — techniczne środki walki, sprzęt techniczny oraz wyposażenie i środki materiałowe, w tym oprogramowanie i usługi, które ze względu na swoje wymagania lub właściwości techniczno-konstrukcyjne oraz sposób zaprojektowania lub wykonania są przeznaczone do celów wojskowych. UiSW obejmuje również wyroby i technologie oraz sprzęt powszechnego użytku, jeżeli podlegał on w jakikolwiek sposób modyfikacji do celów wojskowych.

<sup>6</sup> Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi – dalej nazywane odpowiednio dyrektywą sektorową

europejskiego rynku wyposażenia obronnego jest nieodzowne do wzmocnienia europejskiej bazy przemysłowej i technologicznej sektora obronnego i do rozwoju zdolności wojskowych koniecznych do wprowadzenia w życie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Aczkolwiek w punkcie 1 preambuły do Dyrektywy obronnej podkreśla się, że zapewnienie bezpieczeństwa narodowego należy wyłącznie do obowiązków każdego państwa członkowskiego, zarówno w dziedzinie obronności, jak i bezpieczeństwa<sup>7</sup>.

Parlament Europejski i Rada Europy doszły do wniosku, że pojawienie się asymetrycznych i transnarodowych zagrożeń spowodowało progresywne zacieranie się granicy między bezpieczeństwem wewnętrznym a zewnętrznym, między bezpieczeństwem militarnym a bezpieczeństwem niewojskowym. Jednocześnie z treści Dyrektywy obronnej można wywieść wniosek, że jest to kolejna próba konsolidacji wysiłków państw członkowskich Unii Europejskiej pogłębiających ewolucję podejścia narodowego w kierunku wspólnej polityki obronnej UE. W Dyrektywie obronnej pojawia się wręcz sformułowanie, że ma to gwarantować rolę Unii Europejskiej jako „mocarstwa cywilnego” Dyrektywa 81, prócz wspomnianego aspektu konieczności koordynacji procedur pozyskiwania robót budowlanych, dostaw i usług na rzecz bezpieczeństwa, powinna umożliwić stworzenie europejskiego rynku wyposażenia obronnego, co poprzedzone powinno być ustanowieniem odpowiednich ram legislacyjnych.

Stawiane postulaty w preambule do Dyrektywy 81, obok kwestii politologicznych oraz wzmocnienia wspólnego europejskiego rynku wyrobów obronnych w konfrontacji z państwami pozaeuropejskimi, jednocześnie nawołuje do utworzenia preferencji europejskich w postępowaniach, których przedmiotem są wyroby wykorzystywane na rzecz obrony państw członków. Moim zdaniem właśnie ten obszar w kontekście konieczności dostosowania prawnych rozwiązań krajowych do zapisów dyrektywnych rodzi największe wątpliwości, gdyż mamy do czynienia ze zderzeniem dwóch koncepcji samowystarczalności państwa, jeśli chodzi o kształtowanie potencjału obronnego oraz ekonomicznej racjonalności postępowania w warunkach długotrwałego pokoju. Ten aspekt zostanie poddany bardziej szczegółowym rozważaniom w dalszej części niniejszego wywodu.

---

<sup>7</sup> Wskazany podział w Dyrektywie obronnej na obszar bezpieczeństwa i obronności wskazuje, że dyrektywa dotyczy zarówno bezpieczeństwa wewnętrznego jak i bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, czyli bezpośrednimi adresatami tej dyrektywy będą podmioty podległe w przypadku Polski Ministrowi Obrony Narodowej, Ministrowi Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz innym resortom, w których przedmiotem obrotu mogą być środki stosowane bezpośrednio na rzecz wspomnianych obszarów bezpieczeństwa.

## KRAJOWE REGULACJE WYDATKÓW PUBLICZNYCH

Finanse publiczne jako środki pochodzące ze wspólnych, powszechnych, obowiązkowych i bezzwrotnych danin podlegają rygorom zasad określonych przez ustawę o finansach publicznych<sup>8</sup>. Art. 44 tej ustawy syntetycznie określa zarówno zasady jak i sposoby wydatkowania środków publicznych. Wskazuje, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w: ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych oraz muszą sprostać następującym kryteriom:

- wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad;
- należy dążyć do uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- wydatków należy dokonywać w sposób umożliwiający realizację zadań w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Ponadto jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Prawo zamówień publicznych w art. 4. ust. 3 lit. f wskazuje, że ustawy Pzp nie stosuje się gdy przedmiotem są dostawy i usługi, do których stosuje się art. 296 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Powyższe rozważania wskazują zatem, że jeżeli mamy do czynienia z wydatkami finansowanymi ze środków publicznych, wówczas zastosowanie mają odpowiednio: ustawa o finansach publicznych, ustawa Prawo zamówień publicznych oraz Decyzja Ministra Obrony Narodowej nr 291. Oczywiście każdy z tych aktów prawnych należy zastosować adekwatnie do zaistniałych okoliczności oraz z poszanowaniem zasad finansów publicznych oraz zasad zamówień publicznych. Zasady finansów publicznych zostały zaprezentowane powyżej, jednak bez nadmiernego wchodzenia w szczegóły należy wspomnieć również o zasadach zamówień publicznych, które są sprecyzowane w art. od 7 do 10 ustawy Pzp. I tak kolejno możemy wyróżnić:

- art. 7 zasada uczciwej konkurencji;
- art. 8 zasada jawności postępowania;
- art. 9 zasada pisemności postępowania;

---

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. nr 157 poz. 1240 z późn. zm.)

- art. 10 zasada prymatu przetargu nieograniczonego i ograniczonego<sup>9</sup>.

Przechodząc natomiast do zasad w postępowaniach, których przedmiotem jest uzbrojenie i sprzęt wojskowy należy stwierdzić, że Decyzja 291 w § 3 ust. 2 przywołuje zasady wynikające z ustawy o finansach publicznych dotyczące gospodarności, celowości i rzetelności oraz równego traktowania wykonawców. Jednak dopiero dokładna analiza treści zalecanego przez Ministra Obrony Narodowej Kodeksu postępowania w Toku Składania Zamówień w Dziedzinie Obrony Przez Państwa Członkowskie UE i Kodeksu Najlepszych Praktyk w Łąncuchu Dostaw, dają pełny obraz dbałości o uczciwą konkurencję, obiektywizm i bezstronność w postępowaniach, w których przedmiotem jest uzbrojenie i sprzęt wojskowy. Kodeks postępowania w Toku Składania Zamówień [...] dokładnie opisuje jak powinien postępować zamawiający aby sprostać sprawiedliwemu i równemu traktowaniu dostawców, jak powinien kształtować kryteria wyboru, jak i kiedy powoływać się na specyfikacje techniczne oraz jak precyzować kryteria przyznawania zamówienia.

Niestety nie można uniknąć wrażenia, że zasady uczciwej konkurencji w tych postępowaniach mają jedynie rangę zalecenia czyli porady wydanej w sposób autorytatywny<sup>10</sup>, co jednak nie zawsze może być potraktowane przez zamawiających jako imperatyw. Ponadto przywołane w § 4 ust. 2 Kodeksy nie przewidują sankcji wobec naruszających ich postanowienia. Ponadto jeżeli odwołamy się do zapisu § 45 ust. 4, dotyczącego swobody kształtowania umowy w toku jej realizacji, to dodatkowo możemy wzmocnić przekonanie o dość dużej swobodzie zamawiającego w ocenie okoliczności i uwarunkowań mogących zwalniać go ze stosowania zasad uczciwej konkurencji. Innym przykładem wątpliwości jakie wzbudza Decyzja 291 jest zapis § 46 ust. 4, który mówi, że: *Udzielając zamówienia, które jest objęte umową ramową, zamawiający może dokonać modyfikacji warunków zamówienia w stosunku do określonych w umowie ramowej, jeżeli modyfikacja ta nie jest istotna. Zamawiający nie może dokonać zmiany kryteriów oceny ofert określonych w umowie ramowej.* Po lekturze tego zapisu nie wiemy jakie warunki zamówienia i w jakim zakresie mogą być w ocenie wykonawców uznane za naruszenie ich interesu prawnego, który notabene, podobnie jak i środki ochrony prawnej przysługujące uczestnikowi postępowania, także nie został zdefiniowany w Decyzji 291. Moim zdaniem wspomniana instytucja interesu prawnego najlepiej świadczy o ograniczonych możliwościach egzekucji przez wykonawców zasad uczciwej konkurencji

---

<sup>9</sup> W kontekście art. 8 Pzp na uwagę zasługuje również art. 96 ust. 3, który stanowi, że protokół wraz z załącznikami jest jawny. (...). Tym samym w połączeniu z ustawą o dostępie do informacji publicznej wzmacnia znaczenie jawności wydatkowania środków publicznych oraz społecznej ich kontroli. Ponadto należy wspomnieć, że naruszenie jakiegokolwiek zasady zamówień publicznych jest podstawą do unieważnienia umowy o zamówienie publiczne.

<sup>10</sup> Nowy słownik poprawnej polszczyzny, PWN, Warszawa 1999, s.286

w postępowaniach prowadzonych na zasadach Decyzji 291, gdyż tylko w oparciu o przesłanki Art. 70<sup>5</sup>.§ 1. Kodeksu cywilnego wykonawca może dochodzić unieważnienia umowy naruszającej jego interes prawny i to także w ograniczonym czasem zakresie.

Analiza względnego potraktowania zasady uczciwej konkurencji w postępowaniach, których przedmiotem jest uzbrojenie i sprzęt wojskowy będzie miała znaczenie dla wniosków końcowych, stąd to rozszerzenie w powyższym wywodzie.

## **PRAWDOPODOBNE SKUTKI DYREKTYWY OBRONNEJ**

Poniższe uwagi dotyczące prawdopodobnych skutków implementacji zapisów Dyrektywy obronnej muszą być poprzedzone kilkoma uwagami porządkującymi. Obronność państwa stanowi rodzaj dobra publicznego, gdzie kryterium efektywności ekonomicznej nie zawsze stanowi kryterium najważniejsze. Celem działania państwa zatem nie jest sposób osiągnięcia założonego stanu obronności państwa a właśnie sam stan, w związku z tym warunkowanie stanu bezpieczeństwa państwa umiędzynarodowieniem zaspokajania potrzeb obronnych nie powinno być destrukcyjnym. Tę kwestię właściwie potwierdza art. 296 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską jak i dotychczasowa praktyka kształtowana Decyzją Ministra Obrony Narodowej nr 291/MON z 26 lipca 2006 r. w sprawie zasad i trybu zawierania w resorcie obrony narodowej umów, których przedmiotem jest uzbrojenie lub sprzęt wojskowy.

Nie zagłębiając się zbytnio w szczegółowe analizy zależności między stanem gospodarki, w tym przemysłów obronnych a stanem bezpieczeństwa państwa odsyłam do wyników choćby trzech konferencji:

- Modernizacja Marynarki Wojennej RP a przewyżczanie kryzysu gospodarczego w Polsce, Wydział Dowodzenia i Operacji Morskich Akademii Marynarki Wojennej, Gdynia 2009;
- Prakseologiczne aspekty zarządzania we współczesnych organizacjach publicznych, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2010;
- Stan obecny oraz perspektywy rozwoju Marynarki Wojennej RP, Międzynarodowe Targi Gdańskie S.A. i Wydział Dowodzenia i Operacji Morskich Akademii Marynarki Wojennej, Gdynia 2010.

Biorąc jednak pod uwagę całość spektrum uwarunkowań, które będą determinować implementację Dyrektywy 81, skutki dyrektywy można rozpatrywać z punktu widzenia:

- systemu finansów publicznych;
- systemu zamówień publicznych;

- uczestników rynku po stronie zamawiających;
- uczestników rynku po stronie wykonawców;
- krajowego rynku pracy;
- systemu bezpieczeństwa państwa.

System finansów publicznych najprawdopodobniej zyska na większej zgodności zasad finansów publicznych z rzeczywistą realizacją wydatków środków finansowych. Jednak z drugiej strony biorąc pod uwagę wysoce możliwe negatywne skutki Dyrektywy 81 na strukturę przemysłu obronnego oraz zmiany na rynku pracy, budżet państwa może odczuwać większe zapotrzebowanie na środki finansowego na rzecz podmiotów przemysłu obronnego, których w przeważającej części jest właścicielem lub sprawuje nadzór oraz na rzecz łagodzenia wzrostu bezrobocia.

System zamówień publicznych najprawdopodobniej poradzi sobie z płynną realizacją całego spektrum czynności poprzedzających postępowanie o zamówieni publiczne, z nim samym oraz z czynnościami po nim następującymi. Właściwie jest to obszar, dla którego zasadniczo zmianie ulegnie jedynie przedmiot zamówienia, natomiast zarówno zasady zamówień publicznych jak i ich organizacja nie ulegną zmianie.

Uczestnicy rynku zamówień publicznych po stronie zamawiającego, także nie powinni odczuć zasadniczych perturbacji w związku z implementacją zapisów Dyrektywy 81. Dziś najczęściej zaspakajają potrzeby stosując zarówno ustawę Prawo zamówień publicznych jak i Decyzję 291/MON, zatem nie przewiduje się większych problemów ze stosowaniem nowego stanu prawnego.

Uczestnicy rynku po stronie wykonawców, najprawdopodobniej odczują skutki Dyrektywy 81 w sposób najdotkliwszy. Z jednej strony mamy do czynienia z wieloletnimi zapóźnieniami w obszarze przemysłów obronnych, wynikającymi z różnych powodów a drugiej strony w wyniku zwiększonej otwartości i konkurencyjności rynku pojawią się podmioty uzyskujące przewagę na starcie. Nie odnosząc się szczegółowo do przyczyn zapóźnień polskiego przemysłu obronnego (z drobnymi wyjątkami) implementacja Dyrektywy 81 bez uwzględnienia polskiej specyfiki może skutkować dalszymi zmianami strukturalnymi. Oczywiście wymuszone zmiany poprzez Dyrektywę mogą przyczynić się do poprawy efektywności przedsiębiorstw, wzrostu wydajności pracy, poprawy oferty towarowej a także zyskania uprawnień do stosowania środków ochrony prawnej przewidzianych ustawą Prawo zamówień publicznych, których Decyzja 291 jest pozbawiona, jednak należy przypuszczać, że odbywać się to może w okolicznościach ogólnego zmniejszenia potencjału przemysłowego oraz zmian w strukturze właścicielskiej.

Ten ostatni aspekt ściśle związany jest z obszarem bezpieczeństwa państwa. Niestety dotychczas ani doktrynalnie, ani politycznie, ani ekonomicznie nie rozstrzygnięty został dylemat czy potrzeby bezpieczeństwa

państwa jako dobra o charakterze publicznym, powinny być zaspakajane w oparciu o narodowy potencjał produkcyjny czy też możliwe są do zastosowania mieszane modele oparte o potencjał, którego właścicielem mogą być podmioty polskie jak i zagraniczne. Dylemat ten wynika z konieczności uwzględniania potrzeb obronnych państwa nie tylko w okresie pokoju czy kryzysu poniżej progu wojny, ale również w okresie przygotowania do wojny i jej trwania, a więc musi dotyczyć w równym stopniu potrzeb sił zbrojnych oraz potrzeb państwa w okresie wysiłku wojennego z uwzględnieniem programów mobilizacji gospodarki. Ten ostatni element natomiast ma zasadnicze znaczenie dla skuteczności rozwiązań prawnych dotyczących gospodarki pokojowej z uwzględnieniem jej funkcjonowania w okresach niestabilności.

Należy się również zastanowić, czy w celu ochrony interesów narodowych nie należy się powoływać, w uzasadnionych przypadkach na Porozumienie w sprawie zamówień rządowych zawartego w ramach Światowej Organizacji Handlu. Nawet pkt 18 preambuły do Dyrektywy 81 wskazuje, że: *artykuł 296 Traktatu i art. XXIII ust. 1 Porozumienia w sprawie zamówień rządowych zawartego w ramach Światowej Organizacji Handlu<sup>11</sup> mają różny zakres stosowania i podlegają różnym normom kontroli sądowej. Państwa członkowskie mogą nadal powoływać się na art. XXIII ust. 1<sup>12</sup> Porozumienia w sprawie zamówień rządowych w przypadkach, gdy nie mogą odwołać się do art. 296 Traktatu. Wyłączenie to oznacza również, że w konkretnym kontekście rynków obronności i bezpieczeństwa państwa członkowskie zachowują uprawnienia do decydowania, czy ich instytucje/podmioty zamawiające mogą pozwolić wykonawcom z krajów trzecich na uczestnictwo w procedurach udzielania zamówień. Powinny one podjąć taką decyzję na podstawie relacji wartości do ceny, uznając potrzebę konkurencyjnej na rynku światowym bazy przemysłowej i technologicznej europejskiego sektora obronnego, znaczenie otwartych i uczciwych rynków, a także czerpania wspólnych korzyści.*

Otwartość rynków świadczeń na rzecz obronności państwa, wzrost swobody przepływu kapitału, technologii a także wzrost konkurencji są zjawiskami sprzyjającymi postępowi i wzrostowi gospodarczemu jednak

---

<sup>11</sup> Decyzja 94/800/WE z dnia 22 grudnia 1994 r. dotycząca zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej w dziedzinach wchodzących w zakres jej kompetencji, porozumień, będących wynikiem negocjacji wielostronnych w ramach Rundy Urugwajskiej (1986–1994). W przypadku omawianej problematyki dotyczy to Artykułu XXIII to **Porozumienia w sprawie zamówień publicznych, którego Polska stała się stroną po wstąpieniu do Unii Europejskiej.**

<sup>12</sup> przypis autora. Artykuł XXIII wskazuje, że postanowienia Porozumienia w sprawie zamówień publicznych nie będą interpretowane jako uniemożliwiające stronom podejmowanie działań w celu nieujawniania informacji, które strona porozumienia uzna za niezbędne dla ochrony jego podstawowych interesów bezpieczeństwa a odnoszących się do zakupu broni, amunicji lub materiałów wojskowych lub też w przypadku zamówień niezbędnych dla bezpieczeństwa wewnętrznego lub dla obronności kraju



w tym wrażliwym obszarze musi się to odbywać z poszanowaniem swobody podejmowania decyzji w okolicznościach zagrożenia ważnego interesu państwa w tym ważnego interesu obronnego.

Dyrektywna próba wzmocnienia „europejskiej bazy przemysłowej i technologicznej sektora obronnego” wydaje się iluzoryczna co do oczekiwań. Wydaje się, że nie istnieje coś takiego jak „europejska baza przemysłowa i technologiczna sektora obronnego” ewentualnie możemy mówić o sumie integralnych baz przemysłowych i technologicznych w wymiarze narodowym, a zatem implementacja zapisów Dyrektyw 81 stworzy warunki do uzyskiwania przewag komparatywnych wynikających z różnic w wydajności, kapitałochłonności bądź efektów zjawiska skali osiąganych przez przemysły obronne poszczególnych państw, co w konsekwencji doprowadzi albo do specjalizacji wewnątrzgałęziowej między państwami o wysokim stopniu zaawansowania technologicznego sektora obronnego lub do specjalizacji międzygałęziowej między państwami o dużej dysproporcji w poziomie zaawansowania technologicznego. Oba przypadki najprawdopodobniej spowodują zmiany w strukturze zatrudnienia po zmianie wywołanej implementacją zapisów Dyrektywy 81. Przy czym należy stwierdzić że krajowy rynek pracy w obszarze przemysłów obronny najprawdopodobniej ulegnie skurczeniu, aczkolwiek nie wyklucza to możliwości powstania okoliczności do wzrostu zapotrzebowania na pracę w wymiarze europejskim. W tym wypadku jeżeli tempo zmian w liczbie zatrudnionych na rynku krajowym będzie mniejsze od tempa zmian w zakresie mobilności zawodowej i regionalnej wówczas beneficjentami zmian będą te rynki, które charakteryzować się będą zwiększoną absorpcją na czynnik pracy żywej.

Biorąc pod uwagę prawdopodobne skutki Dyrektywy obronnej w obszarze efektywności przedsiębiorstw produkujących na potrzeby obronne państwa, należałoby wziąć pod uwagę kilka różnych scenariuszy. Te przedsiębiorstwa, które z powodzeniem przebrną przez etap adaptacji do nowych warunków rynkowych i prawnych, będą się mogły również poszczycić wzrostem efektywności, jak i wzrostem elastyczności funkcjonowania. Jeżeli nie osiągną wzrostu tych wskaźników to znaczy, że ulegną albo likwidacji albo zostaną przejęte przez podmioty, które lepiej dostosują się do warunków kształtowanych przez Dyrektywę. Niemniej należy dodatkowo przywołać konieczność uwzględniania w decyzjach dotyczących obronności państwa nie tylko kryteria ekonomiczne.

Niestety ten obszar najprawdopodobniej będzie determinowany w sposób negatywny poprzez implementację zapisów Dyrektywy 81. Prawdopodobnym będzie skurczenie ilościowe podmiotów przemysłów obronnych z jednoczesnym wzrostem utechnicznienia procesów produkcyjnych. Zatem nie są to okoliczności sprzyjające wzrostowi zatrudnienia poprzez zwiększenie zapotrzebowania na pracę. Możliwą

natomiast jest zmiana struktury zatrudnienia wynikająca ze zmian technologicznych.

Odnosząc się do z kolei do kwestii dotyczących innowacyjności, oczywistym wydaje się, że wzrost konkurencyjności na każdym rodzaju rynku wymusza konieczność dostosowania oferty towarowej do oczekiwań odbiorcy w taki sposób aby była ona atrakcyjniejsza niż oferta innych uczestników tego rynku. Zatem lakonicznie należy stwierdzić, że implementacja może mieć wpływ na restrukturyzację, dostosowanie do zmian oraz wykorzystywanie innowacji technologicznych w miejscu pracy

W najbliższym czasie wygaśnie tzw. program samolotowy (zostaną spłacone ostanie raty za zakup F-16) i w związku z negatywną opinią dotyczącą programu nowego okrętu dla Marynarki Wojennej RP, należy podejrzewać, że całość nakładów na system obronny państwa determinowana będzie nakładami przewidzianymi ustawą o technicznej modernizacji Sił Zbrojnych RP<sup>13</sup>. W związku z zakupami uzbrojenia i sprzętu technicznego należy także brać pod uwagę ustawę o niektórych umowach kompensacyjnych<sup>14</sup> zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa oraz rozporządzenia, które towarzyszą tej ustawie. Dlatego należy podejrzewać, że dodatkowo implementacja zapisów Dyrektywy 81 wzmocni będzie proces konkurencyjnego przedstawiania oferty na rzecz bezpieczeństwa państwa. Jednak niestety negatywnie należy wyrokować co do powszechności tego procesu w przypadku przemysłu obronnego w Polsce. Owszem najprawdopodobniej w wyniku zmian własnościowych, różnorodnych związków kapitałowych oraz różnych form podwykonawstwa dojdzie do rozproszenia jednorodności własności narodowej. Należy zatem stwierdzić, że implementacja Dyrektywy 81 wzmocni konkurencyjność przedsiębiorstw przemysłu obronnego, ale nie koniecznie w Polsce. Usytuowanie produkcji obronnej w Polsce jest raczej konsekwencją rozkładu kosztów, a zatem trudno wyrokować czy, a jeżeli tak, to w jakim zakresie i w jakiej perspektywie może dojść do wzrostu konkurencyjności pozycji przedsiębiorstw przemysłu obronnego w Polsce.

Implementacja zapisów Dyrektywy 81 będzie miała raczej wpływ bezpośredni na wzrost konkurencyjności zbytu natomiast wzrost konkurencyjności w sferze produkcji jest efektem bardziej złożonym przyczynowo. Zatem jeżeli mielibyśmy rozważać inicjowanie przepływów inwestycyjnych (bezpośrednich bądź kapitałowych) to zasadniczym determinantem będzie tu stopa zwrotu z inwestycji. Natomiast biorąc pod

---

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity – Dz. U. z 2009 r. nr 67 poz. 570)

<sup>14</sup> Z licznych wypowiedzi Ministra finansów i ten dotychczas aksjomatyczne minimum nakładów na potrzeby obronne państwa na poziomie 1,95 % PKB może być zagrożony. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa Dz. U. z 1999 r. Nr 80, poz. 903 z późn. zm.

uwagę bardzo silny charakter narodowy przemysłów obronnych w innych państwach Unii Europejskiej trudno wyrokować o możliwości dynamicznych czy też zwiększonych przepływów inwestycyjnych. Raczej prawdopodobne będą różne formy współpracy w ramach określonych projektów czy podwykonawstwo, niż zauważalne z punktu widzenia branży zmiany nakładów inwestycyjnych pochodzenia zagranicznego. Zwłaszcza, że Dyrektywa 81 otwiera zwiększone możliwości angażowania podwykonawców do realizacji zamówień sektora obronnego. Z jednej strony tworzy to nowe możliwości dla małych i średnich przedsiębiorstw, z drugiej jednak strony wymusza na zamawiających poszukiwanie rozwiązań zwiększających ich wpływ na przebieg realizacji zamówienia i otrzymania dostaw, usług i robót budowlanych zgodnie z oczekiwaniami.

Niestety biorąc pod uwagę stan zapóźnień inwestycyjnych, technologicznych, organizacyjnych a także prawdopodobną zwiększoną liberalizację przepływów przedmiotów, usług, należy się liczyć z możliwością braku zdolności dostosowawczych polskiego przemysłu obronnego. Ponadto poszukując innych determinantów – oddziałujących na nowoczesną rodzimego przemysłu obronnego należy uwzględnić również inne czynniki ograniczające, takie jak:

- ograniczone nakłady kapitałowe;
- ograniczona możliwość pozyskiwania pomocy publicznej;
- niska innowacyjność produkcji;
- zużyte moralnie technologie;
- niskie nakłady na prace badawczo – rozwojowe;
- brak koncepcji zorganizowanego pozyskiwania produktów na rzecz obronności państwa.

Niestety cena na rynkach wyrobów obronnych nie jest ceną wolnorynkową z uwagi na istniejące prawne ograniczenia liczebności podmiotów, które mogą występować na tych rynkach, w związku z tym najczęściej mamy do czynienia z ceną rynkową, która nie stymuluje ograniczania kosztów przez wykonawców. Tym samym i ten czynnik należy uznać jako osłabiający dążenia do wzrostu efektywności czy innowacyjności.

Należy przypuszczać, że konieczność poszukiwania sposobów minimalizacji kosztów uwzględniania implementowanych przepisów, kosztów wejścia na rynek, wprowadzenia i obecności produktów na rynku, także będzie czynnikiem determinującym możliwości utrzymania się przedsiębiorstw na rynku wyrobów obronnych. Ponadto najprawdopodobniej z uwagi na obostrzenia w zakresie pomocy publicznej, indywidualne możliwości przedsiębiorstw przemysłów obronnych będą na tyle ograniczone, że nie będą one w stanie bez procesów konsolidacyjnych uczestniczyć w konkurencyjnej rywalizacji na otwartym rynku europejskim

Najprawdopodobniej najprostszym do przewyciężenia dla wszystkich uczestników rynku będzie obszar procedur administracyjnych. Utarte zasady

zamówień publicznych, powszechność stosowania ich procedur i coraz lepsze dostosowanie się wszystkich uczestników rynku zamówień publicznych do zapisów ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ich częstych zmian.

## **ZAKOŃCZENIE**

Obronność nie jest obszarem funkcjonowania państwa, który podlega ocenie co do jej bezwzględności – bo ta jest oczywista. Jednak jak uczy doświadczenie, różne państwa różnie podchodzą do oceny stanu koniecznego jaki ta obronność powinna mieć. Wydaje się, że dotyczy to także sposobów osiągania tego stanu. Bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa w warunkach przeobrażeń politycznych Unii Europejskiej jest tego najlepszym przykładem. Jednak w ocenie autora nadal niepodważalne jest stwierdzenie, że mimo istnienia różnych form bezpieczeństwa międzynarodowego, bezpieczeństwo państwa musi mieć priorytet polityki takiego państwa w wymiarze indywidualnym.

Z tego powodu implementacja zapisów Dyrektywy obronnej do krajowego porządku prawnego nie może odbywać się z naruszeniem tego priorytetu. Państwo powinno zapewnić nie tylko potencjał militarny, ale również i potencjał pokojowego i wojennego utrzymania i zapewnienia potencjału militarnego.

Ponadto w okolicznościach rozpoczęcia prac nad włączeniem postanowień Dyrektywy obronnej do krajowego Prawa zamówień publicznych, należy rozważyć możliwość wzmocnienia konkurencyjności postępowań poprzez określenie interesu prawnego oraz środków ochrony prawnej dla wykonawców oferujących uzbrojenie i sprzęt wojskowy.

## **BIBLIOGRAFIA**

1. Decyzja 94/800/WE z dnia 22 grudnia 1994 r. dotycząca zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej w dziedzinach wchodzących w zakres jej kompetencji, porozumień, będących wynikiem negocjacji wielostronnych w ramach Rundy Urugwajskiej (1986–1994).
2. Decyzja nr 291/MON Minister Obrony Narodowej z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie zasad i trybu zawierania w resorcie obrony narodowej umów, których przedmiotem jest uzbrojenie lub sprzęt wojskowy (Dz. U. MON z 2006 r. nr 14 poz.179)
3. Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez

podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych.

4. Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi – dalej nazywane odpowiednio dyrektywą sektorową
5. Dyrektywa 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa
6. Nowy słownik poprawnej polszczyzny, PWN, Warszawa 1999
7. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 29 października 2007 r. w sprawie wykazu uzbrojenia (Dz. U. nr 208, poz. 1505)
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2004 r. w sprawie wprowadzenia zakazu i ograniczenia obrotu towarami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa (Dz. U. Nr 255 poz. 2557)
9. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa Dz. U. z 1999 r. Nr 80, poz. 903 z późn. zm.
10. Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity – Dz. U. z 2009 r. nr 67 poz. 570)
11. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. nr 157 poz. 1240 z późn. zm.)
12. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. nr 233 poz. 1655 z późn. zm.)

## ***PROBABLE CONSEQUENCES OF DEFENCE DIRECTIVE TO DOMESTIC MARKET OF DEFENCE PRODUCT***

### ***ABSTRACT***

*Directive of European Parliament and the Council 2009/81/WE of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain contracts for works, supplies and services by institutions or entities in defense and security was a consequence of the new orientation of the European Union for the modern types of threats. In accordance with Paragraph 72 of directive 81 its provisions should be*

*incorporated into national law by 21 August 2011 Taking into account international considerations, military, political and economic in this study seek to answer the question about the likely extent of implementation of the provisions of the Directive defense and the likely consequences for the national defense industry and other industries, whose products can be used to maintain the objective of the security situation.*